

ББК 65.9 (2) 441

В.А.ЛЕЛЮК, канд. техн. наук

Харьковская национальная академия городского хозяйства

ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ СИСТЕМ ГОРОДА

Рассматриваются цели и требования к развитию институциональных систем города, их структура и характеристика существующей, пути системного обеспечения ее развития.

Институциональные системы являются многоуровневыми системами. На верхнем, развивающем уровне в них формируются правила, которые должны выполнять субъекты в своей деятельности, и механизмы обеспечения соблюдения правил. Вместе с существующим уровнем правосознания и организационной культуры горожан они образуют институциональную среду деятельности. На нижнем, операционном уровне реализуются процедуры контроля выполнения правил субъектами, процедуры выработки соответствующих решений, выдачи необходимых документов по заявкам и проектам и оказываются другие институциональные услуги.

На верхнем уровне объектом развития является институциональная среда и процессы ее формирования. На нижнем уровне совершенствуются процессы работы над заявками и проектами субъектов.

Целями развития институциональных систем верхнего уровня является институциональная поддержка деятельности, способствующей обеспечению достойного качества жизни горожан и гармоничного функционирования и устойчивого развития городских систем.

Для достижения этих целей институциональная среда города должна быть непротиворечивой, адекватной, гармоничной и как можно более полной. Требование непротиворечивости означает недопустимость многозначности, при которой для одной и той же ситуации имеются отличающиеся друг от друга правила. Требование адекватности касается степени соответствия правил реальному менталитету субъектов, который может меняться со временем, если способствовать развитию правосознания и социальных ценностей горожан согласно принципам постиндустриального общества. Гармоничность проявляется в компромиссном учете интересов различных слоев городского общества, при котором обеспечивается паритетное улучшение качества их жизни и устойчивое развитие города, означающее, что не наносится ущерб природе и следующим поколениям. Полнота характеризует степень охвата возможных жизненных ситуаций в институтируемой деятельности и наличие необходимых механизмов обеспечения соблю-

дения правил.

Адекватность правил можно оценить ожидаемым процентом их исполнения. Если среда является неполной, то для не охватываемых ею ситуаций функционирование городских систем будет предопределяться решениями узкого круга лиц, причастных к их принятию, что приводит обычно к произволу и непредсказуемости при развитии. При отсутствии механизмов обеспечения своего соблюдения правила чаще всего не работают, а выполняют номинативную функцию. Это же присуще и не адекватным правилам. В частности, это имеет место, когда без переработки используют институциональный опыт других стран, накопленный в условиях длительного, стабильного развития, при котором институализация обобщает и закрепляет существующую практику. Как правило, этот опыт не соответствует специфике переходных условий, когда требуется своевременная упреждающая разработка правил деятельности. Кроме того, необходимо учитывать менталитет тех, кто выполняет функцию политической и экономической элиты, и менталитет населения в целом. Зачастую заимствованные институциональные документы являются демократической декорацией, как, например, уставы вузов в условиях жесткого централизованного управления.

Требование гармоничности институциональной среды означает недопустимость пренебрежения интересов тех или иных слоев общества, и, тем более, повышения качества жизни одной части населения за счет его ухудшения у другой части. Например, когда вдвое большая часть налоговых поступлений передается из регионов в столицу, в отличие от практики других стран. Такая институциональная среда приводит к социальной напряженности, недоверию к государству, нигилизму и другим негативным явлениям.

Правила можно характеризовать и степенью их детализации. Больше свободы предоставляют правила запретительного типа, в которых нормируются только недопустимые действия, а все остальные – разрешаются. Но для властных структур более приемлем разрешительный тип правил, когда нормируются разрешенные действия, а все остальные – запрещаются. Понятно, что этот тип правил не способствует развитию, при котором возникают новые объекты и ситуации.

Институциональную среду города образуют правила, имеющие разный статус, так как они формируются не только на местном, но и на государственном уровне законодательными и исполнительными ветвями власти, которые определяют и институциональные полномочия местных органов власти. Правила формируются и на региональном уровне. Таким образом, институциональная среда имеет иерархиче-

скую структуру. Институциональной основой взаимодействия субъектов являются также заключаемые между ними контракты.

Институциональные правила государственного уровня определяют взаимодействие субъектов в области ценообразования, налогообложения, антимонопольного и таможенного регулирования, лицензирования, регистрации организаций и т.д. На разных уровнях осуществляются и институциональная деятельность. Это надо учитывать при институциональном развитии города, так как для изменения региональных и государственных институциональных правил необходимы особые усилия, например, организация лоббирования законодательных актов, необходимых городу, через своих депутатов.

Целью развития институциональных систем операционного уровня является ускоренная и качественная выработка решений по заявкам и проектам субъектов и их обслуживание.

В этих системах выделяются функциональная, организационная и технологическая структуры. Функциональную структуру образуют функции контроля соответствия заявленных проектов нормативным правилам и функции принятия решений и подготовки требуемой документации. Организационная структура представляет взаимоотношения исполнителей указанных процессов. Технологическая структура включает техническое, программное и информационное обеспечения.

Институциональные системы города, вне зависимости от источника создания и статуса применяемых в них правил, могут быть структурированы, как показано в таблице, по видам охватываемой ими деятельности, осуществляемой городскими системами и имеющей свою институциональную специфику [1-3].

Функциональная структура городских институциональных систем (ИС)

Виды систем	Подвиды систем
1. ИС жизнеобеспечения и потребления	1.1. ИС обеспечения питания и потребления товаров. 1.2. ИС здравоохранения. 1.3. ИС жилищно-коммунального хозяйства. 1.4. ИС обеспечения безопасности людей. 1.5. ИС экологической безопасности. 1.6. ИС социальной защиты.
2. ИС гражданского общества	
3. ИС экономической деятельности	3.1. ИС инновационной деятельности. 3.2. ИС бюджетирования. 3.3. ИС рыночной инфраструктуры. 3.4. ИС финансовой деятельности. 3.5. ИС коммерческих служб городского хозяйства. 3.6. ИС налогообложения и местных сборов.

Продолжение таблицы

4. ИС управления городом	4.1. ИС городского уровня управления. 4.2. ИС районного уровня управления. 4.3. ИС других уровней управления
5. ИС развивающей деятельности	ИС научной, проектной и инновационной деятельности. ИС образовательной, воспитательной и духовной деятельности. 5.3. ИС деятельности организаций культуры и спорта. 5.4. ИС деятельности религиозных организаций.

Существующая институциональная среда города не способствует эффективному функционированию его систем жизнеобеспечения и его динамичному развитию. Она не охватывает требуемый набор ситуаций, зачастую содержит противоречивые и неоднозначные правила и процедуры, что приводит к неуправляемости и к произвольным решениям.

Существующий процесс разработки институциональных правил и процедур является хаотичным и фрагментарным. В нем не используются современные методы системного анализа и синтеза. При переходе на новые правила не обеспечивается безболезненность процесса их «вживления» в действующую систему.

В процессе институализации какой-либо деятельности, как правило, не принимают участия на паритетных началах участвующие в ней субъекты, а также научные, образовательные и общественные организации, в результате чего не учитываются в необходимой степени общественные интересы. Это связано с отсутствием в городе социального партнерства власти и общества. Существующая институциональная среда формируются, чаще всего, узким кругом лиц, интересы которых, в конечном итоге, и удовлетворяются устанавливаемыми правилами. В результате намеренно усложняются процедуры, используются неоднозначные формулировки правил и т.п., что позволяет получать теневые доходы за ускоренное решение вопросов. Сохраняется возможность влияния отдельных политических и иных групп на процесс изменения институциональной среды в своих интересах в условиях неосведомленности основной массы других участников экономических процессов.

Существующая институциональная среда местного самоуправления ориентирована на применение традиционного, бумажного документооборота, что не дает возможности в полной мере воспользоваться преимуществами электронного документооборота и выработки решений для радикального повышения качества городских услуг.

Слабым местом существующих институциональных систем явля-

ется неразвитость механизмов обеспечения соблюдения правил. Главной причиной этого является отсутствие дееспособного гражданского общества и, как следствие, отсутствие контроля деятельности органов власти и управления. С другой стороны, и городская власть пока остается закрытой, так как определяющие процессы ее взаимодействия с бизнесом осуществляется не публичным образом.

Специалисты в области административного и муниципального менеджмента не имеют достаточных знаний по рассматриваемым здесь вопросам, так как до сих пор в учебных планах их подготовки в вузах отсутствуют такие дисциплины, как институциональная экономическая теория, теория контрактов, совершенствование административных бизнес-процессов и т.д. [4, 5, 7].

Институциональная среда систем жизнеобеспечения и потребления не охватывает многих новых ситуаций и ситуаций, претерпевших изменение в рыночных условиях. К ним относятся ситуации, связанные с неуплатой коммунальных услуг, функционированием кондоминиумов, сбором бытовых отходов, самовольной застройкой и т.д. Институциональная среда энергопроизводства и энергопотребления не создает заинтересованности и/или вынужденной необходимости энерго- и ресурсосбережения, т.е. она не адекватна, так как не учитывает реальные мотивы поведения людей. Кроме того, данная среда, по меньшей степени, не гармонична, так как в ней доминируют интересы производителей коммунальных услуг, а не их потребителей.

Особенно неблагоприятна институциональная среда здравоохранения, где до сих пор имеет место, по сути, институциональный вакуум.

Институциональная среда гражданского общества находится в зародышевом состоянии, затрагивая в первую очередь вопросы сбора статистических данных и налогов. Внутрипартийная жизнь редко соответствует декларируемым в их уставах демократическим нормам поведения. Недееспособность гражданского общества и, как следствие, отсутствие контроля снизу деятельности органов управления является причиной неразвитости институциональных систем.

Существующая институциональная среда информационной деятельности обслуживает политические и экономические интересы тех, в чьих руках находится власть и интересы своих владельцев. Особенно ярко это проявляется в период избирательных компаний.

Среда экономической деятельности пока не обеспечивает достаточную инвестиционную привлекательность города, несмотря на действовавший до настоящего года специальный режим инвестиционной деятельности. Среда бюджетирования города демонстрирует полное

игнорирование интересов, как региона в целом, так и г.Харькова как мегаполиса, который вынужден быть донором других регионов Украины и особенно столицы при тяжелом состоянии своей промышленности, дорог, всего городского хозяйства и т.д.

Не защищен институционально малый и средний бизнес. Например, процедуры получения разрешения на строительство замедляют, усложняют и удорожают этот процесс, не учитывая интересы горожан и застройщиков. И в то же время они не препятствуют быстрому решению вопросов строительства супермаркетов или автозаправочных станций с грубым нарушением действующих норм [3]. Одним из следствий такой ситуации является торможение процесса развития малого и среднего бизнеса, что снижает темпы экономического развития, уменьшает возможные налоговые поступления в бюджет, сдерживает увеличение рабочих мест.

Для эффективного развития институциональной системы верхнего уровня необходимо обеспечить социальное партнерство власти, бизнеса и общественности города, что подразумевает их участие в процессах разработки институциональной среды с паритетными полномочиями. Для этого необходимо определить, кто должен быть уполномочен совершенствовать институциональную среду на местном уровне, какие права и возможности необходимы для этого, кто является источником возникновения этих прав и каковы должны быть механизмы обеспечения соблюдения правил. Кроме этого, следует найти разумное сочетание запретительных и разрешительных типов правил для регулирования конкретных видов деятельности.

При разработке функциональной и организационной структур институциональной системы нижнего, операционного уровня необходимо прогнозировать ожидаемый поток заявок и их функциональные потребности в институциональных решениях. Требуется в соответствии с современной мировой практикой осуществить переход от функционального разграничения операционной работы органов местного самоуправления к процессному, клиенто-ориентированному управлению, обеспечивающему быстрое и качественное удовлетворение потребностей заказчиков институциональных решений. Для этого необходимо использовать методы системного проектирования правил и процедур принятия решений органами местного самоуправления. К ним относятся методы реинжиниринга, методы моделирования и оптимизации бизнес-процессов, методы бенчмаркинга, методы теории контрактов и др. [3-5, 7]. Для этого следует переработать существующие правила, чтобы обеспечить использование всех преимуществ современных информационных технологий. Для выполнения всех этих

задач необходимо при Харьковском горисполкоме создать Центр развития городских институциональных систем. Он должен обеспечить моделирование существующей институциональной среды, ее технологическое совершенствование, создание базы действующих и перспективных институциональных процедур, комплексную автоматизацию информационных процессов и последующее оказание институциональных услуг как органам местного самоуправления, так и субъектам городской деятельности. Для выполнения этих работ следует использовать интегрированную информационную систему АРИС [6].

В качестве пилотной работы предлагается провести совершенствование информационно-технологического обеспечения процедур принятия решений по заявкам на строительство. Для управления потоками заявок и обеспечения максимально возможной параллельности процессов их рассмотрения и выработки решений следует использовать компьютерные сети и информационно-программные средства, включающие в себя базы знаний по институциональной среде города.

Применение сквозного операционно-стоимостного анализа всех процессных цепей – от поступления заявки до выдачи готового решения, динамического моделирования, контроля соответствия процессов международным и национальным стандартам и других методов позволит существенно ускорить выработку решений и обеспечить их обоснованность. Одновременно появится возможность создать единый банк знаний для органа местного самоуправления, содержащий весь набор моделей реальных правил и процедур, позволяющий автоматизировать настройку и корректировку информационной системы, включающий в себя и профессиональные требования к исполнителям процедур принятия решений.

1.Лелюк В.А. Концептуальный подход к декомпозиции для программирования развития общественных систем // Социальная экономика. – 2001. – №3-4. – С.214-227.

2.Лелюк В.А. Системное развитие города: проблемы, теория, методология // Коммунальное хозяйство городов: Науч.-тех. сб. Вып.37. – К.:Техніка, 2002. – С.151-157.

3.Лелюк В.А.Проблемы реинжиниринга институциональной системы города // Коммунальное хозяйство городов: Науч.-техн. сб. Вып.48. – К.: Техніка, 2003. – С.21-27.

4.Харрингтон Дж.,Эссеминг К.С.,Нимвеген Л.В. Оптимизация бизнес-процессов. Документирование, анализ, управление, оптимизация / Пер с англ.– СПб.:Азбука,2002.– 317с.

5.Шаститко А.Е. Новая институциональная экономическая теория. – 3-е изд. – М.: МГУ, ТЕИС, 2002.– 591с.

6.Шеер А.-В. Моделирование бизнес-процессов / Пер. с англ. – М.: Весть-Мета Технологии, 2000. – 324 с.

7.Юдкевич М.Л. Основы теории контрактов. Модели и задачи: Уч. пособие. – М.: ГУ ВШЭ, 2002. – 352 с.

Получено 15.06.2004